

Transparency and Accountability

Por Humberto de la Calle

Quiero agradecer la invitación que me han formulado los organizadores de este evento, a quienes felicito por esta feliz iniciativa. Como se señaló en la formulación de los objetivos del mismo, pretendo describir tres experiencias relacionadas con el tema propuesto a las cuales me he visto ligado personalmente¹. Una resultó exitosa, otra lo fue sólo medianamente y la tercera fracasó.

Marco general.

Para comprender mejor la descripción que haré enseguida, es útil dibujar a mano alzada algunos elementos de carácter cultural y político que caracterizan a mi país y que contribuirán a la mejor comprensión de Ustedes, en el entendido de que las reflexiones contenidas en este documento se refieren exclusivamente a Colombia.

La búsqueda de la transparencia y la implantación de mecanismos de responsabilidad en el sector público han adquirido importancia creciente en los últimos años. Puede decirse que es una de las pistas esenciales para comprender el devenir político en el país. Y si no fuera por el desarrollo contumaz de un largo conflicto armado interno, podría decirse que es el dato clave. Pero así como la formulación e implantación de políticas en este terreno es abundante y creciente, al mismo tiempo la población cree que la corrupción ha aumentado. No es fácil saber si esto corresponde a la realidad. En efecto, es difícil tener estadísticas confiables, sobre todo en relación con el pasado. Además, como simultáneamente la corrupción despierta mayor interés, los medios de comunicación le dan cubrimiento preponderante y los mecanismos de información de que dispone la sociedad han sido crecientes y cada vez más eficaces. Por tal motivo, repito, no es posible saber si es la corrupción misma la que ha aumentado o lo que ha crecido es la percepción ciudadana.

El problema tiene hondas raíces culturales. En una encuesta publicada por Gallup en 1995, a la par que los colombianos nos calificábamos a nosotros mismos como alegres (87%), inteligentes (83%) y emprendedores (79%), sólo el 28% creía que éramos respetuosos de la ley y únicamente el 30% afirmaba que éramos honestos. Un entorno de esta naturaleza ha generado un nivel muy bajo de legitimidad política respecto de las

¹ El autor fue Vicepresidente de Colombia cuando comenzó el proceso de eliminación de trámites a que alude esta conferencia. Esta tarea se asumió desde la Consejería para la Modernización del Estado, adscrita a la Vicepresidencia. También fue Ministro del Interior dos veces. La primera, cuando se expidió la Constitución del 91 mediante la cual se creó la Fiscalía General. Y la segunda, al finalizar la crisis política que desató el referendo contra la corrupción política.

instituciones. En efecto, mientras el 62% de los encuestados confiaba en la empresa privada y el 54% en la televisión, sólo el 8% lo hacía de los partidos, 16% del Congreso y, de manera preocupantemente baja, sólo el 33% de la justicia (Encuesta del Centro Nacional de Consultoría de 1999).

Un elemento adicional, consecuencia de lo anterior, es que más del 60% piensa que la política es un asunto deshonesto. Y dentro de esa cifra, habría que subrayar con alarma, que entre los educadores, el porcentaje alcanza la cota del 82% y 66% entre los jueces.

Por otro lado, la disgregación de los partidos adquiere caracteres alarmantes. Casi cada congresista se hace elegir en listas separadas jugando a las debilidades del sistema electoral, de modo que los lazos intrapartidistas son muy débiles. Esto afecta las relaciones con el Poder Ejecutivo, las cuales se realizan en un esquema persona a persona que fomenta la corrupción y disminuye la capacidad de control político del Congreso sobre el Gobierno. Además, los congresistas juegan un papel de intermediación entre los servicios a cargo del Estado y las necesidades de la población, lo cual genera un entramado clientelista que condiciona el ejercicio de la actividad política. A su vez, la administración pública está parcelada por cuanto, al menos en forma parcial pero no desdeñable, los funcionarios obedecen a directrices políticas de los jefes políticos. No es de extrañar, pues, que la desconfianza de la población haya ido en ascenso.

También esto explica el por qué, sobre todo a partir de la expedición de la Constitución del 91, los gobiernos hayan emprendido el camino del reformismo, tratando de tocar los puntos débiles del sistema político, con el objeto de afianzar su legitimidad. Tales intentos, como se dijo, han tenido un resultado variado. Me ocuparé de tres iniciativas, como lo anuncié al principio:

- a) Un intento de referendo constitucional para instaurar mecanismos de lucha contra la corrupción política, el cual fracasó;
- b) Varias iniciativas para modernizar la administración pública y eliminar el burocratismo, con resultados parcialmente satisfactorios; y
- c) Una experiencia exitosa en la lucha contra la corrupción: la creación de la Fiscalía General de la Nación.

El referendo constitucional de 2000.

En medio del cuadro ya descrito, estalló un escándalo superlativo de corrupción que involucró a miembros de la mesa directiva de la Cámara de Representantes (hoy presos). Ante una oleada grave de insatisfacción popular, el gobierno puso en marcha un proyecto de reforma constitucional que ya antes había sido improbadado durante su discusión en el Congreso por la vía ordinaria, para lo cual acudió esta vez a la vía del referendo constitucional.

La iniciativa de diez y siete puntos buscaba, entre otras cosas, reducir el tamaño del Congreso, reemplazar los cuerpos colegiados locales de elección popular –costosos,

ineficientes y algunas veces corruptos- y reemplazarlos por organismos puramente administrativos, adoptar nuevas y severas inhabilidades para ocupar cargos públicos o para contratar con el Estado, aumentar significativamente las causales de pérdida de la investidura de los elegidos, crear un Tribunal de Ética Pública, con amplias facultades, algunas discrecionales, para juzgar actuaciones contra el patrimonio público o contra la integridad del comportamiento electoral, dictar un nuevo estatuto de financiación de campañas buscando mayores controles y mayor transparencia, atacar la balcanización de los partidos, eliminar los privilegios salariales de los Congresistas, y entregar al partido de oposición los organismos de control.

La Constitución prevé que el 5% de los ciudadanos puede proponer al Congreso una iniciativa de reforma constitucional. Si el Congreso la niega, un 10% de aquellos puede dejar sin piso la negativa y ordenar al organismo electoral que convoque a los electores para que decidan mediante voto secreto en una fecha determinada.

La aceptación popular de la propuesta del gobierno fue inmediata y abrumadora. Medios de comunicación, sociedad civil, empresarios, se aprestaron a promover la recolección de firmas y apoyaron de manera elocuente la iniciativa del gobierno. Aunque el Congreso miraba con desvío las propuestas (y de manera francamente adversas muchas de ellas), lo cierto es que ante la avalancha de apoyo tuvo que guardar silencio aunque algunos congresistas, en número minoritario, la respaldaron.

No obstante, al momento de formalizar el proyecto, el gobierno incluyó un elemento más: la convocatoria a nuevas elecciones para Congreso, revocando su período el cual a la sazón se extendía por tres años más.²

Esta circunstancia llevó al principal partido de oposición, que era mayoritario en el Congreso, y que ha encontrado en la clase política tradicional un alto grado de apoyo, y aún a algunos de los congresistas de la coalición gobernante (Gran Alianza por el Cambio) a iniciar una agria campaña contra el referendo.

La situación se tornó crítica cuando el Partido de Oposición anunció que comenzaría a recoger firmas para iniciar otro referendo (que llamó referendo social) el cual incluía también la revocatoria del período presidencial y la convocatoria inmediata de elecciones generales.

A la crisis política se sumó el debilitamiento de la posición financiera del país en el exterior lo que llevó a que, después de la mediación de algunos personajes importantes, se llegara a una transacción consistente en que se eliminarían la anticipación de las elecciones, tanto para Presidente como para Congreso.

Por otro lado, en principio, se entendió que el Congreso seguiría estudiando el proyecto gubernamental en relación con los demás temas. No obstante, la discusión languideció y al final, el Congreso negó la integridad de la propuesta.

² En este punto, hay que recordar que en Colombia opera un régimen presidencialista en el cual no está prevista la disolución del Congreso. Por su parte, el Presidente es elegido directamente por los ciudadanos.

Lecciones que deja esta experiencia.

Cuando el ejecutivo quiere colocarse a la cabeza de un movimiento reformista que genera resistencias en el Congreso, pero que requiere la aprobación de éste, es preferible aprovechar el *estado de gracia o luna de miel* que normalmente se presenta en los comienzos de cada administración. En el caso presente, el gobierno ya había intentado una reforma semejante por la vía ordinaria, la cual había sido desechada por el Congreso. Al acudir a la vía extraordinaria del referendo, después de un cierto proceso de desgaste natural en el ejercicio del mando, los riesgos eran muy altos, con mayor razón, si el Congreso, llamado en principio a decidir en primera instancia sobre la propuesta, veía menoscabados seriamente sus intereses.

Si, en cambio, se acude a la vía ordinaria, es necesario aclimatar cuidadosamente un acuerdo político lo cual implicará, seguramente, una reforma menos audaz, pero un proceso de aprobación más eficaz.

Como veremos en otros casos, no basta contar con un amplio margen de opinión en un momento dado. Hay que ir más allá. Es recomendable la formación de agrupaciones ciudadanas, encargadas de mantener el proceso de información y no dejar morir la idea cuando surjan las confusiones propias de una discusión tan delicada como ésta.

El compromiso de los medios de comunicación es también definitivo.

Iniciativas dirigidas a desburocratizar la administración pública.

El segundo caso que queremos tratar, se relaciona con varias iniciativas, puestas en marcha en 1995 y 1999 con el propósito de reducir el abundante cúmulo de requisitos administrativos y exigencias burocráticas que caracterizan la administración pública en Colombia. Se buscaba acentuar la puesta en práctica de los principios de moralidad (dado que el exceso de trámites es un reconocido nido de corrupción), eficacia, economía y celeridad en la administración, así como dar cabida real al principio de la buena fe que contiene la Constitución.

La primera fase tomó como base la Ley 190 de 1995 cuyo objeto general era la preservación de la moralidad en la administración pública y facilitar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Su artículo 83 concedió facultades extraordinarias al Gobierno (lo cual le permitió dictar decretos con fuerza de ley) para suprimir o reformar procedimientos, regulaciones o trámites innecesarios. En desarrollo de esa facultad se emitió el decreto 2150 de 1995. Sus normas sobreviven con algunas excepciones, bien porque han sido eliminadas por la Corte Constitucional, o porque la costumbre ha hecho que revivan algunos trámites eliminados.

Posteriormente, en una segunda fase, el Congreso expidió la ley 489 de 1998. Allí también se concedieron facultades al Gobierno con fundamento en las cuales se expidió el Decreto 1122 de 1999 para suprimir trámites y contribuir a la eficacia y eficiencia de la Administración. Por cuestiones procedimentales, la Corte Constitucional dejó sin efecto tanto la ley como el decreto que la desarrolló.

Por tal razón, se dictó una nueva ley, la número 573 de 2000 con el ánimo de revivir el extinguido decreto 1122. Al mencionar éste, cuando había sido eliminado por la Corte, nuevamente este máximo organismo constitucional encontró vicios de forma y dejó sin vigor esta ley.

Se ha presentado por cuarta vez un nuevo proyecto de ley.

Como se puede apreciar, el Congreso respondió afirmativamente y aprobó el marco legal necesario y, por su parte, la opinión pública recibió con beneplácito las iniciativas, aunque el grado de entusiasmo fue menor que el que se había imaginado en un principio.

Los mayores tropiezos aparecieron cuando los organismos judiciales tuvieron que conocer de demandas contra las normas. La Corte Constitucional encontró fallas que echaron por tierra parte de las iniciativas. Algunos de los trámites eliminados fueron reapareciendo lenta e imperceptiblemente. La tradición legalista es tan arraigada, que muchas veces la propia población exigía certificaciones que había sido eliminadas, porque se sentía más tranquila si una autoridad pública constataba ciertos hechos.

La situación actual es que, aunque hubo cierto progreso, existen contramarchas importantes que han obligado al Gobierno a presentar un nuevo proyecto de facultades al Congreso para continuar consolidando las ideas originales.

Lecciones que deja esta experiencia.

Este tipo de reformas fracasa o, al menos, no logra el resultado esperado, como en el caso que se ha expuesto, por diversas razones.

Hay problemas institucionales ligados a un determinado entorno cultural. Como se dijo, la tradición legalista está muy arraigada, particularmente entre el funcionariado, pero también en la propia población.

No hay que dar por sentado el apoyo ciudadano. Es preciso aprender a comunicar mejor, organizar agrupaciones sociales en defensa de las reformas y darle poder a las comunidades respectivas.

Como dice el aforismo, “protégeme de mis amigos que de mis enemigos me protejo yo”. En efecto, en este campo, el enemigo está por dentro. Cada trámite tiene un doliente. Alguien dentro del aparato estatal que deriva beneficios de cada exigencia. Algunos de

ellos, se relacionan con la corrupción inherente a algunas exigencias administrativas. Pero este no es siempre el caso. Los beneficios son más sutiles: la justificación de la necesidad del puesto de trabajo, el reconocimiento a la jerarquía que implica la capacidad de tomar decisiones y el poder que se deriva de ello, tanto hacia dentro como hacia la comunidad.

Cuando las reformas tienen un campo de aplicación tan amplio, finalmente nadie se adueña de la tarea futura. En este caso, se tocaron los trámites de casi todas las reparticiones administrativas. Se requería un cuerpo poderoso, ubicado en las instancias centrales del gobierno, que continuara la tarea cotidiana de aplicación, evaluación y defensa de las modificaciones. No basta con una puesta en escena rutilante. El proceso exige persistencia, ensayo y error, seguimiento y formación de una cultura de aprendizaje.

La creación de la Fiscalía General: una institución exitosa contra la delincuencia de cuello blanco.

En 1991, el Gobierno de la época, mediante mecanismos extraordinarios, convocó una Asamblea Constituyente que expidió la Constitución hoy vigente. Allí se creó la Fiscalía General de la Nación con el propósito de combatir la impunidad, especialmente en lo relacionado con el crimen organizado, en particular el narcotráfico, y la corrupción administrativa. Antes de esa fecha, la investigación de los delitos más graves estaba confiada a Jueces de Instrucción Criminal que actuaban de manera un tanto desvertebrada, lo que terminó aislado a los jueces y aumentando su vulnerabilidad frente a nuevos fenómenos delincuenciales organizados, que conformaban bandas extremadamente peligrosas. Se comenzaba a detectar, por otro lado, que el crimen organizado empezaba a incursionar en el establecimiento político, adquiriendo un poder que podía poner en jaque al Estado y que, poco antes de 1991, había optado abiertamente por métodos terroristas. En cuanto a la corrupción política, cada juez solitario era incapaz de vencer el poder de los delincuentes de cuello blanco, con influencia notable en la sociedad y en la administración pública. Frente al crimen organizado, era necesario también organizar la justicia. La Fiscalía, finalmente, debía actuar bajo el esquema del sistema acusatorio para lograr que la política criminal, gestada bajo una sola dirección, tuviese cabal cumplimiento.

Lo que se vivió en mi país, puede describirse examinando las diversas etapas como evolucionó el fenómeno.

En una primera etapa hubo cierto grado de permisividad frente a la actividad de los narcotraficantes. Más adelante comienzan a organizarse y a atacar mediante la intimidación o la corrupción, o ambas a la vez, al que se atreviera a oponerse a sus propósitos. Comienza el mar de sangre en el que perecieron periodistas, políticos, policías y hasta candidatos presidenciales. Para consolidar su poder, optan por desplegar sus vínculos entre la clase política, financiando las campañas de varios congresistas. Al

entrar a aplicar las normas vigentes sobre extradición, se llega a la utilización sistemática del terrorismo y es el momento en que, como se dijo, la viabilidad del Estado estaba en juego.

Hacia 1994 el Fiscal de la época entendió que su tarea inicial era la de cortar los nexos del crimen organizado con el establecimiento político. Se investigaron las redes financieras de los grupos al margen de la ley y se utilizó la figura del enriquecimiento ilícito contra quienes se beneficiaron de ella. Alrededor de treinta Congresistas fueron investigados y, de ellos, no menos de veinte fueron condenados y ahora pagan sus penas. Posteriormente, el nuevo Fiscal continuó la tarea sin desmayo. Se han investigado alrededor de 30.000 cheques emitidos por el llamado cartel de Cali e incautados por las autoridades.³ La sociedad entendió la lección. Ya no hay en mi país indiferencia frente a los narcotraficantes. Se sabe que su peligrosidad va más allá del simple contrabando de drogas ilícitas. Se restableció la extradición y ahora se aplica regularmente. Se dictó una ley de extinción de dominio para privar a los capos de sus fortunas. El terreno ganado es inmenso aunque la destrucción de los grandes carteles no ha significado que cese el flujo de drogas, pero el peligro de destrucción del Estado ha sido conjurado.

Aún hay impunidad en Colombia, pero el éxito de este organismo contra las bandas del narcotráfico y la alta corrupción, es indiscutible. Han sido condenados desde Ministros y Gobernadores, hasta directores de organismos de control. Entre julio de 1997 y marzo de 2001, la Fiscalía produjo los siguientes resultados: 23.065 investigaciones previas, 22.729 investigaciones en etapa de instrucción, 7.398 medidas de arresto cautelar o semejantes, 8952 preclusiones, 9086 autos de archivo de las diligencias y 4939 resoluciones de acusación.⁴

Lecciones que deja esta experiencia.

La puesta en marcha de políticas públicas puede llegar a cambiar la percepción que la población tiene de un fenómeno.

En el caso colombiano, el papel de los medios de comunicación fue esencial. Hubo intentos para echar atrás la tarea de limpieza emprendida por la Fiscalía, bien mediante la aprobación súbita de leyes que favorecían a los capos, tratando de retirar al Fiscal de su cargo utilizando demandas judiciales contra su elección, apelando al nacionalismo en contra de la extradición, pero el oportuno desenmascaramiento por parte de la prensa paralizó los intentos.

³ El número de cheques incautados ascendió a 37.090. Se investigaron 26.692. Los 8735 restantes corresponden a cuantías interiores o se han girado contra cuentas no reconocidas por la mafia. Ver *Informe de Gestión. Fiscalía General de la Nación. 1997-2001.*

⁴ La Fiscalía llega hasta la etapa del juicio el cual corresponde a los jueces. Las cifras son tomadas de *Informe de Gestión. Fiscalía General de la Nación.. 1997-2001.*

Nunca es tarde para reaccionar ante una grave crisis, pero mientras más rápido se actúe, menores son los costos sociales.

Hay que aislar al crimen organizado de los nexos que forma con la sociedad y, en especial, con el establecimiento político. La influencia de la droga ha declinado substancialmente. Al terrorismo no se le pueden hacer concesiones.

La cooperación de la comunidad de naciones es un elemento esencial en la lucha contra el crimen trasnacional organizado, y en este sentido, celebro la realización de este tipo de Seminarios como eventos privilegiados para compartir experiencias, evaluar el pasado y extender una mirada al futuro.